

**ARTIKEL ILMIAH**

**HARMONISASI PENGATURAN PEMILIHAN UMUM KEPALA  
DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**



**Oleh:**

**SUTIKNO**

**NIM. 0910113193**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2014**

# HARMONISASI PENGATURAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Sutikno, Herlin Wijayati, SH., MH., Riana Susmayanti, SH., MH

**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya**

**Email : bengsu.bs@gmail.com**

## **Abstrak**

Penulis mengangkat permasalahan tentang harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dilatarbelakangi oleh amanat konstitusi bahwa Indonesia adalah negara hukum dan negara demokrasi. Demokrasi merupakan salah satu prinsip dasar dalam penyelenggaraan negara yang dipilih bangsa Indonesia, perwujudan demokrasi yang paling konkrit dilaksanakan dengan penyelenggaraan pemilihan umum. Disamping itu, Indonesia sebagai negara hukum dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum. Oleh karena itu, dalam menjalankan demokrasi harus berpedoman pada prinsip-prinsip negara hukum demi terwujudnya negara demokrasi konstitusional. Untuk menganalisis mengenai pengaturan pemilihan umum kepala dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka penulis menggunakan teori dari Hans Kelsen.

Kata kunci : harmonisasi, pemilihan, pengaturan.

## ***Abstract***

*Writer raise the problem about arrangement election of district head and district vice head in matters pertaining to form Indonesia government. This has a background by constitution mandate that Indonesia is law state and democracy state. Democracy is one of the basic principle implementation is chosed by Indonesia nation. Democracy implementation that the most concret by general election implementation. Beside that, Indonesia as law state must be based on law in state implementation. Because of that, state implementation must be based on law state principles for the sake of form constitutional democracy law. For analyzing about arrangement election of district head and district vice head in matters pertaining to form Indonesia government system, then writer uses the theory from Hans Kelsen.*

*Key words : harmonization, election, arrangement.*

## I. Pendahuluan

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, para *founding fathers*<sup>1</sup> bangsa kita bersepakat bahwa Negara Indonesia adalah Negara Demokrasi, yakni kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>2</sup> Hal ini secara eksplisit sudah dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>3</sup> Ciri fundamental dalam negara hukum adalah adanya prinsip yang tunduk terhadap norma-norma hukum, konsep negara hukum disebut dengan istilah *rechtsstaat*<sup>4</sup> di eropa kontinental, sedangkan konsep negara hukum di anglo saxon menggunakan istilah *the rule of law*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum (*rechtsstaat*) memiliki empat elemen yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.<sup>5</sup>

Demikian juga menurut Dicey, konsep negara hukum (*rule of law*) memiliki tiga elemen penting yaitu 1) *absolute supremacy of law*, sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan sewenang-wenang dan mengesampingkan penguasa yang sewenang-wenang, prerogatif atau apa pun diskresi yang luas oleh pemerintah, 2) *equality before the law*, yaitu kesamaan bagi semua orang (kelas) di hadapan hukum yang dilaksanakan pemerintah atau pengadilan, 3) *due process of law*, yaitu segala tindakan negara harus berdasar atas hukum dan tidak ada satu tindakan pun yang tidak memiliki dasar hukumnya.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Menurut Mahfud MD istilah "*founding fathers*" tidak tepat dan tidak cukup karena para pendiri tidak hanya terdiri dari kaum laki-laki tetapi juga kaum perempuan, sebaiknya menggunakan istilah "*founding fathers & mothers*". Berbeda juga dengan Jimly Asshiddiqie menggunakan istilah "*founding people*".

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat (sebelum amandemen).

<sup>3</sup> Lihat pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>4</sup> Yaitu negara hukum dalam bahasa jerman.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 125.

<sup>6</sup> Hamdan Zoelva, **Pemakzulan Presiden di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 16.

Adapun, *The International Commission of Jurist* membagi karakteristik negara hukum ada tiga, yaitu negara harus tunduk pada hukum, pemerintah menghormati hak-hak individu, peradilan yang bebas dan tidak memihak.<sup>7</sup>

Menurut para pakar hukum di atas, bahwa dalam konsep negara hukum mengandung elemen penting yaitu segala tindakan negara dan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum. Negara Indonesia memiliki hukum dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menganut prinsip kedaulatan hukum, hukumlah yang berdaulat. Menurut teori kedaulatan hukum, bahwa kekuasaan negara diperoleh bukan dari tuhan ataupun raja, akan tetapi dari hukum.

Terdapat korelasi yang jelas antara Negara Hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat,<sup>8</sup> yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan Negara itu harus bertumpu pada partisipasi, aspirasi dan kepentingan rakyat. Implemementasi Negara Hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara Negara Hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan.<sup>9</sup>

Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Magnis Suseno, demokrasi yang bukan Negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Dengan demikian, Negara hukum yang menganut sistem demokrasi disebut Negara Hukum Demokratis, begitu juga Negara Demokrasi yang bertumpu pada hukum disebut Negara Demokrasi Konstitusional atau Negara demokrasi yang berdasarkan hukum.

Secara teoritis maupun praktis UUD 1945 sebagai dasar hukum tertulis tertinggi di Indonesia yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan,

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.* hlm 126.

<sup>8</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>9</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm. 8.

mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintah daerah. Dalam penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Demokrasi merupakan salah satu prinsip dasar penyelenggaraan Negara yang dipilih Bangsa Indonesia. Demokrasi adalah bentuk pengakuan konstitusional bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>10</sup> Demokrasi sangat erat hubungannya dengan pemilu, sehingga pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling konkrit untuk melaksanakan demokrasi.

## **II. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang relevan diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?

## **III. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif (*normative legal research*). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Terutama terkait dengan peraturan tentang pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### **b. Bahan Hukum Sekunder dan Tersier**

---

<sup>10</sup> Lihat pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Diantara bahan-bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku, surat kabar, thesis. Dan Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan sebagai pelengkap penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari kamus hukum, kamus bahasa Inggris, dan kamus besar bahasa Indonesia.

Teknik penelusuran data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan (*library research*) atas bahan hukum yang diperlukan yang kemudian akan diidentifikasi dan diklasifikasikan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan.

#### **IV. Pembahasan**

##### **4.1. Ketidakharmonisan Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Saat Ini**

Pada saat perubahan ke II Undang-Undang Dasar 1945 tahun 2000, salah satunya ditujukan kepada pasal 18 yang mengatur tentang pemerintah daerah. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Rumusan ketentuan dalam pasal ini secara eksplisit menyebutkan yang dipilih secara demokratis hanya kepala daerah tanpa adanya wakil kepala daerah, tetapi oleh pembentuk Undang-Undang antara pemerintah dan DPR ditafsirkan menjadi dipilih dalam satu pasangan calon. Hal ini dituangkan dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

Dalam hal “*dipilih dalam satu pasangan calon*” Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan secara eksplisit hanya pada pemilihan presiden. Dalam

Pasal 6 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat” dan Pasal 6 A ayat (2) juga menyebutkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Hal ini juga dinyatakan dalam Pasal 22 E ayat (2) bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Ketentuan konstitusi diatas, pembentuk Undang-Undang antara Pemerintah dan DPR sudah menghasilkan dua Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden. Diantaranya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai landasan konstitusional pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004, kemudian Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai landasan konstitusional pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009 dan tahun 2014. Sehingga Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon memiliki landasan konstitusional dibandingkan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam satu pasangan calon.

Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dilaksanakan tidak dalam satu pasangan calon karena bertentangan dengan konstitusi dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebut secara eksplisit adanya wakil kepala daerah; wakil gubernur untuk provinsi, wakil bupati untuk kabupaten dan wakil walikota untuk kota, dalam ketentuan pasal ini yang disebut secara jelas ialah kepala daerah gubernur, bupati dan walikota. Akan tetapi oleh Pemerintah dan DPR pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

Untuk memahami dan menganalisis pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu pasangan calon yang tidak memiliki landasan konstitusional perlu dikemukakan disini tentang teori jenjang yang dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai pisau analisis terhadap permasalahan tersebut.

Teori jenjang ini dikemukakan oleh Hans Kelsen. Norma-norma itu merupakan susunan piramida yang berjenjang dan berlapis-lapis, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).<sup>11</sup>

Norma hukum memiliki dua wajah, hal ini dikemukakan oleh Adolf Merkl (1836-1896) yaitu murid dari Hans Kelsen. Suatu norma hukum itu keatas ia berdasar dan bergantung pada norma diatasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi dasar dan tempat bergantung bagi norma yang ada dibawahnya, sehingga masa berlaku (*rechtskracht*) menjadi relatif oleh karena suatu norma yang ada dibawah bergantung pada norma yang ada diatasnya atau norma yang lebih tinggi. Sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>12</sup>

Dalam sistem normat tersebut, ada norma dasar sebagai norma tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu (pre-supposed) oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya, dengan kata lain *grundnorm* menjadi payung bagi norma-norma hukum yang ada dibawahnya.

---

<sup>11</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya**, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26.



Salah seorang murid Hans Kelsen yang lain bernama Hans Nawiasky mengemukakan teori *die lehre vom dem stufenaubau der rechtsordnung* atau *die stufenordnung der rechtsnormen*, bahwa norma-norma itu tidak hanya berlapis-lapis dan berjenjang, tetapi juga norma-norma itu berkelompok-kelompok. Jenjang dan kelompok norma menurut Hans Nawiasky, yakni sebagai berikut :

1. Norma Fundamental Negara<sup>13</sup> (*Staats Fundamental Norm*);<sup>14</sup>
2. Aturan Dasar Negara (*Staats Grund Gesetz*);
3. Undang-Undang (formal) (*Formelle Gesetz*);
4. Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

*Staats Fundamental Norm* adalah norma menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi. Ia harus ada lebih dulu dari pada konstitusi, karena menjadi syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Pancasila sebagai Norma dasar Negara Indonesia menurut Moh. Mahfud MD memiliki tiga aspek, yaitu<sup>15</sup>.

1. Politik, Pancasila dipandang sebagai kesepakatan luhur (*modus vivendi*) yang mengintegrasikan semua elemen bangsa yang sangat heterogen dan kompleks.
2. Filosofis, Pancasila dijadikan sebagai keyakinan dasar untuk membangun masyarakat yang dicita-citakan.
3. Hukum, Pancasila menjadi cita hukum (*rechtsidee*) sebagai pedoman dan tujuan hukum, oleh karena merupakan sumber segala sumber hukum Negara Indonesia.

---

<sup>13</sup> Istilah *staatsfundamentalnorn* ini diterjemahkan oleh notonagoro dengan “pokok kaidah fundamental negara”, joeniarto menggunakan istilah “norma pertama”, a. hamid s. attamimi dengan istilah “norma fundamental negara”.

<sup>14</sup> Hans nawiasky menyebutkan norma dasar negara itu bukan dengan sebutan *staats grundnorm*, melainkan dengan istilah *staats fundamental norm*. Apabila memakai istilah *staatsgrundnorm*, pengertian *grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma dasar itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan, kudeta, dan sebagainya. Maria Farida Indrati Soeprapto, op. cit. hlm 29.

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, **Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 51-53.

*Staats Grund Gesetz* merupakan norma bersifat umum (general), menjadi sumber dan dasar pembentukan suatu undang-undang. Dalam Aturan Dasar Negara ini hanya memuat norma primer.<sup>16</sup> Dasar Negara Indonesia yang menjadi pedoman, dasar, sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, disetiap bab, pasal, dan ayat mengandung cita-cita yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia.

*Formelle Gesetz* adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama presiden.<sup>17</sup> undang-undang memuat norma primer dan norma sekunder<sup>18</sup> berada dibawah Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang dirumuskan secara lebih konkrit, detail, terperinci, dan dapat langsung diterapkan atau diimplementasikan.

*Verordnung dan Autonome Satzung* merupakan peraturan yang ada di bawah undang-undang sebagai peraturan pelaksana. Peraturan ini ada dibawah Undang-Undang untuk menyelenggarakan atau melaksanakan ketentuan yang ada didalam Undang-Undang.

Hal ini menjadi ketentuan tentang kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan pada tingkatannya. Tidak diperbolehkannya substansi atau materi muatan hukum yang lebih rendah bertentangan atau tidak bersumber pada hukum yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki hirerarki atau tingkatan yang baku dan sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan ini merupakan kelanjutan dari muatan pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dalam konstitusi hanya kepala daerah seperti gubernur, bupati dan walikota yang dipilih secara demokratis tanpa menyebutkan wakil kepala daerah seperti wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Pengaturan

---

<sup>16</sup> Norma primer adalah suatu norma hukum yang berisi aturan bagaimana harus berperilaku dalam masyarakat.

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>18</sup> Norma sekunder adalah norma hukum yang memuat tata cara penanggulangan dan terdapat sanksi-sanksi bagi seseorang yang melanggar.

pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya tidak memiliki landasan konstitusional, terjadi ketidakharmonisan dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Materi muatan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3, 7 ayat (1 dan 2), 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk menganalisis terjadi ketidakharmonisan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon atau berpasangan. Sebelumnya akan dikemukakan terlebih dahulu pengertian harmonisasi.

Secara etimologi istilah harmonisasi berasal dari kata harmoni<sup>19</sup> yang memiliki arti keserasian, keselarasan, kecocokan dan keseimbangan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)<sup>20</sup> Harmonisasi berasal dari kata harmonis artinya penyelarasan rasa, aksi, gagasan dan minat, keselarasan, keserasian. Keharmonisan diartikan sebagai keadaan harmonis, keserasian dan keselarasan. Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses atau cara penyesuaian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan mulai dari bentuk hingga tingkatannya untuk mencapai kesatuan sistem hukum.

Ada dua macam harmonisasi peraturan perundang-undangan, yaitu : pertama, harmonisasi vertikal adalah dilakukan dengan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak bertentangan dengan

---

<sup>19</sup> Harmoni berasal bahasa Yunani yaitu "*harmonia*" artinya serasi dan sesuai. "*Harmonize*" dalam bahasa Inggris, dalam bahasa Perancis disebut "*harmonie*".

<sup>20</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga pusat bahasa Departemen Pendidikan, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm 390.

peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, dapat dianalisis apakah Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Kedua, harmonisasi horizontal adalah dilakukan dengan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam tingkatan yang sama.

Dari uraian tentang harmonisasi diatas ada dua landasan untuk menyatakan bahwa pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon adalah tidak harmonis. Pertama, ditinjau dari asas *Lex Superior Derogat Lex Inferiori* artinya “Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya”. Apabila kedua peraturan perundang-undangan tersebut memuat substansi yang saling bertentangan, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dinyatakan tidak berlaku atau tidak sah, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Asas ini termasuk dalam harmonisasi vertikal.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya kepala daerah; gubernur untuk daerah provinsi, bupati untuk daerah kabupaten dan walikota untuk daerah kota yang dipilih secara demokratis. Tanpa menyebutkan wakil kepala daerah baik wakil gubernur, wakil bupati maupun wakil walikota, konstitusi tidak mengamanatkan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan. Akan tetapi dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon. Hal ini terjadi pertentangan dan ketidakharmonisan antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang yang ada dibawahnya.

Kedua, ditinjau dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan secara jelas bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

1945. Hal ini dikenal dengan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, pengejawantahan kedaulatan rakyat ini dilaksanakan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan umum DPR, DPD dan DPRD pada umumnya, pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah pada khususnya. Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah harus berdasar dan memiliki landasan konstitusional.

Ukuran bahwa suatu peraturan perundang-undangan adalah sah dan mengikat harus memenuhi tiga alasan. Pertama, alasan filosofis adalah hukum memiliki kekuatan berlaku dan mengikat apabila kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi.<sup>21</sup> Kedua, alasan sosiologis adalah hukum sah dan mengikat apabila efektifitas atau hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Ketiga, alasan yuridis adalah hukum sah dan mengikat apabila pembentukan hukum tersebut berdasarkan atau bersumber pada hukum yang lebih tinggi hierarkinya.

Terkait dengan pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon disini hanya memenuhi alasan filosofis dan sosiologis, akan tetapi tidak memenuhi alasan yuridis bahwa suatu pembentukan hukum harus bersumber dan berdasar pada hukum yang lebih tinggi. Sebagaimana teori jenjang norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa norma-norma itu merupakan susunan piramida yang berjenjang dan berlapis-lapis, dimana suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.

#### **4.2 Harmonisasi Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Hal yang paling fundamental pasca amandemen ke II Undang-Undang Dasar 1945 terkait dengan cara, prosedur dan mekanisme pengisian jabatan baik di cabang kekuasaan legislatif (DPR, DPD dan DPRD) maupun cabang kekuasaan eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota) mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum.

---

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm 95.

Secara hierarki kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 adalah diatas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dianalisis ketentuan Pasal 18 ayat (4) hanya menyebutkan secara eksplisit yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah; gubernur, bupati dan walikota tanpa menyebut wakil kepala daerah; wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Dengan demikian, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pemilihan umum kepala daerah; gubernur, bupati dan walikota dipilih secara tunggal tidak berpasangan atau dalam satu pasangan calon dengan wakil kepala daerah.

Di dalam analisis yuridis atas dasar dan landasan hukum pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat dan jelas. Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah harus bersumber dan berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia untuk terwujudnya demokrasi konstitusional atau demokrasi yang berdasarkan hukum dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Di sini perlu dikemukakan terlebih dahulu mengenai susunan pemerintahan daerah, tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah daerah disebut kepala daerah yang memimpin di setiap daerah, gubernur adalah kepala daerah di provinsi, bupati adalah kepala daerah di kabupaten dan walikota adalah kepala daerah di kota. Sedangkan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, wakil gubernur untuk provinsi, wakil bupati untuk kabupaten dan wakil walikota untuk kota.

Menurut Siswanto Sunarno ada dua peran normatif kepala daerah, yaitu : pertama, kepala daerah memiliki peran sebagai kepala daerah otonom, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kedua, kepala daerah khususnya gubernur harus berperan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, yang bertugas dan berwenang dalam mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota.

Gubernur tidak hanya berstatus sebagai kepala daerah otonom tapi sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di daerah provinsi. Karena pada dasarnya daerah gubernur sebagai kepala daerah provinsi tidak memiliki rakyat, karena terdesentralisasi dan menjadi milik bupati di daerah kabupaten dan walikota di daerah kota.

Adapun tugas dan wewenang kepala daerah, antara lain :<sup>22</sup>

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas wakil kepala daerah, antara lain :<sup>23</sup>

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;

---

<sup>22</sup> Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>23</sup> Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian social budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala daerah<sup>24</sup> dan dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masas jabatannya.<sup>25</sup>

Jika dicermati dengan teliti dan seksama mengenai tugas wakil kepala daerah hanya berperan membantu kepala daerah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa hubungan wakil kepala daerah dengan kepala daerah tidak sejajar dan merupakan hubungan subordinasi, yakni kepala daerah selaku atasan dan wakil kepala daerah selaku bawahan.

Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan tidak mampu membuat serasi dalam mewujudkan visi dan

---

<sup>24</sup> Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>25</sup> Pasal 26 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



misi.<sup>26</sup> Seringkali hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan tidak harmonis, ketidakharmonisan terjadi bukan karena tidak jelas dalam pembagian tugas, tetapi lebih karena kepala daerah dan wakil kepala daerah sama-sama memiliki legitimasi yang sama karena dipilih secara berpasangan.<sup>27</sup> Bahkan dalam pemilihan periode berikutnya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah terjadi rivalitas antara keduanya, karena wakil kepala daerah mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah.

Mengenai harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah dipilih secara tunggal tidak berpasangan tanpa adanya wakil kepala daerah. Sebagaimana diamanatkan secara jelas oleh Undang-Undang Dasar 1945. Ada empat alasan mendasar untuk kepala daerah dipilih secara tunggal tidak berpasangan atau tidak dalam satu pasangan calon dengan wakil kepala daerah, yaitu : pertama, ditinjau dari asas *Lex Superior Derogat Lex Inferiori* artinya “Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengenyampingkan berlakunya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya”. Apabila kedua peraturan perundang-undangan tersebut memuat substansi yang saling bertentangan, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dinyatakan tidak berlaku atau tidak sah, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kedua, ditinjau dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan secara jelas bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini dikenal dengan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, pengejawantahan kedaulatan rakyat ini dilaksanakan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan umum DPR, DPD dan DPRD pada umumnya, pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah pada

---

<sup>26</sup> Diunduh dari Menata-Ulang-Pemilihan-Umum-Kepala-Daerah-.htm diakses pada 25 April 2014.

<sup>27</sup> Diunduh dari pemerintah-usulkan-kepala-daerah-tidak-dipilih-berpasangan 2.html diakses pada 25 April 2014.

khususnya. Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah harus berdasar dan memiliki landasan konstitusional.

Ketiga, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya kepala daerah; gubernur untuk daerah provinsi, bupati untuk daerah kabupaten dan walikota untuk daerah kota yang dipilih secara demokratis. Tanpa menyebutkan wakil kepala daerah baik wakil gubernur, wakil bupati maupun wakil walikota, konstitusi tidak mengamanatkan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan. Akan tetapi dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon.

Keempat, secara empiris hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah berjalan tidak harmonis. Kemenangan dalam pemilihan yang didapatkan oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersama-sama, tetapi peran dan tugas wakil kepala daerah hanya bersifat membantu dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Sedangkan kepala daerah selalu dominan dalam menentukan, padahal keduanya memiliki legitimasi yang sama.

Dari empat alasan mendasar tersebut, jelas terdapat disharmonisasi atau pertentangan secara vertikal dari segi substansi peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi. Untuk mengharmonisasi permasalahan hukum tersebut, dapat diterapkan asas hukum *Lex superior derogate lex inferiori*. Asas ini mengandung arti bahwa peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 mengenyampingkan peraturan yang hierarkinya lebih rendah dalam hal ini Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Diperlukan harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang relevan diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dari harmonisasi pengaturan pemilihan ini diharapkan agar penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan kepala daerah dapat

mewujudkan demokrasi yang konstitusional atau dengan kata lain pemilihan yang berdasarkan hukum terutama Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan hal di atas, pada prinsipnya diperlukan adanya harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan mempertimbangkan aspek yuridis, sosiologis dan historis.

Untuk pemilihan umum kepala daerah, gubernur untuk memimpin daerah provinsi, bupati untuk memimpin daerah kabupaten dan walikota untuk memimpin daerah kota dipilih langsung oleh rakyat secara tunggal tanpa berpasangan dengan wakil kepala daerah.

Pertimbangan dari aspek yuridis bahwa Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit hanya mengamanatkan pemilihan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Kemudian dari aspek sosiologis, hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak harmonis dikarenakan dengan perbedaan visi dan misi, kedua-duanya merasa memiliki legitimasi yang sama karena sama-sama dipilih demokratis secara berpasangan.

Dalam kaitan dengan aspek terakhir yaitu aspek historis, pemilihan kepala daerah dipilih secara tunggal tanpa berpasangan dengan wakil kepala daerah pernah dipraktekkan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Mulai dari pertama Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 masih belum mengenal adanya kepala daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak ada jabatan wakil kepala daerah dan ditunjuk apabila kepala daerah berhalangan. Demikian juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 kepala daerah dipilih secara tunggal, bahkan belum ada jabatan wakil kepala daerah dan apabila kepala daerah berhalangan dalam menjalankan tugasnya atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh wakil ketua Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang dipilih oleh dan dari anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa kepala daerah dipilih tidak dalam satu pasangan calon atau tanpa berpasangan.

Sesudah mengetahui bentuk pengaturan pemilihan umum kepala daerah, dibawah ini akan dijelaskan mengenai bentuk pengaturan pemilihan wakil kepala daerah.

Adapun wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah terpilih. Untuk wakil gubernur diangkat oleh gubernur terpilih, untuk wakil bupati diangkat oleh bupati terpilih dan untuk wakil walikota diangkat oleh walikota terpilih. Calon wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah terpilih dari kalangan pegawai negeri yang memenuhi persyaratan.

Jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan permanen atau tetap, karena pejabatnya adalah pejabat karir. Karena calon wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah terpilih, maka masa jabatan wakil kepala daerah sama dengan masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan.

Wakil kepala daerah diangkat dari kalangan pegawai negeri pernah dipraktekkan di Indonesia. Ketika pemerintah rezim orde baru berkuasa. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

## **V. Penutup**

### **Kesimpulan :**

1. Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon atau berpasangan yang diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memiliki landasan konstitusional karena bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas dan tegas menyebutkan bahwa hanya kepala daerah (kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati dan kepala daerah kota disebut walikota) dipilih secara demokratis tanpa menyebutkan adanya wakil kepala daerah; seperti wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Akan tetapi oleh pemerintah dan DPR pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang

dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

2. Harmonisasi pengaturan pemilihan umum kepala dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang ideal, sesuai dan relevan diterapkan yang sesuai dengan amanat konstitusi dalam penyelenggaraan demokrasi. Untuk pemilihan umum kepala daerah; kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati dan kepala daerah kota disebut walikota dipilih tidak dalam satu pasangan calon atau brepasangan dengan wakil kepala daerah. Sedangkan untuk wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah terpilih, wakil gubernur diangkat oleh gubernur terpilih, wakil bupati diangkat oleh bupati terpilih dan wakil walikota diangkat oleh walikota terpilih. Calon wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah dari kalangan pegawai negeri, sehingga jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan permanen. Oleh karena wakil kepala daerah diangkat oleh kepala daerah terpilih, maka masa jabatan wakil kepala daerah sama dengan kepala daerah yang bersangkutan.

**Saran :**

1. Pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam undang-undang yang akan dibuat. Hendaknya memperhatikan amanat konstitusi agar penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki landasan konstitusional. Demikian juga harus melibatkan para pihak termasuk LSM, masyarakat dan akademisi dalam pembahasan selain masalah pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah agar aspirasi dan partisipasi masyarakat dapat tertampung dan menjadi undang-undang yang baik.
2. Berdasarkan ketidakharmonisan yang terjadi dalam pengaturan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini disarankan kepada pemerintah untuk membuat undang-undang khusus mengenai pemilihan umum kepala daerah.

## **Daftar Pustaka**

Hamdan Zoelva, **Pemakzulan Presiden di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya**, Kanisius, Yogyakarta, 2006.

Moh. Mahfud MD, **Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2005.

### **Perundang-undangan :**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### **Internet :**

Menata-Ulang-Pemilihan-Umum-Kepala-Daerah-.htm diakses pada 25 April 2014.

Pemerintah-usulkan-kepala-daerah-tidak-dipilih-berpasangan 2.html diakses pada 25 April 2014.

### **Lain-lain :**

Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga pusat bahasa Departemen Pendidikan, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.